УДК 351, 354

А. Б. Гусев
канд. экон. наук, заместитель директора,
заведующий отделом,
Российский научно-исследовательский институт
экономики,политики и права
в научно-технической сфере (РИЭПП),
Москва, Россия, gusev@riep.ru

НАУКОГРАДЫ: ЗАБЫТЫЙ ЖАНР ИЛИ РЕНЕССАНС?*

Аннотация
В статье рассматривается проблема корректности позиционирования наукоградов как объекта государственной научно-технической политики, которая не принесла успеха в их развитии и не сможет это сделать в будущем, о чем свидетельствуют результаты анализа новой редакции федерального закона о наукоградах. В условиях отсутствия крупных научно-технических проектов предложено в отношении депрессивных наукоградов применять антикризисные меры государственной региональной политики, распространяющиеся на проблемные моногорода.

Ключевые слова
Наукограды, моногорода, государственная региональная политика, государственная научно-техническая политика.

A. B. Gusev
Candidate of Sciences (PhD) in Economics, Deputy Director,
Head of Department, Russian Research Institute of
Economics, Politics and Law
in Science and Technology (RIEPL),
Moscow, the Russian Federation, gusev@riep.ru

SCIENCE CITIES: FORGOTTEN ISSUE OR REVIVAL?

Abstract
The article takes focus on the question of the correctness of positioning science cities as an object of the state science and technology policy. The policy has been unsuccessful in science cities' development for decades and will remain unsuccessful in future too, as evidenced by the results of the legal analysis concerning the new edition of the relevant federal law. While the key scientific and technological projects are unavailable for science cities, it is proposed to consider depressive science cities

---

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-33-01397).

as an issue for the state regional policy. In this case, such cities can be affected by anti-crisis measures that are normally applied to problematic monocities.

Keywords
Science cities, monocities, state regional policy, state science and technology policy.

Постановка проблемы

Наукограды – это один из последних осколков наследства от советской организации сектора исследований и разработок. Исторически, поселения, именуемые сегодня наукоградами, создавались под стратегические государственные проекты. В этой связке судьба наукограда следовала судьбе проекта. До настоящего времени невостребованность наукоградов подчеркивает скорее отсутствие крупных государственных задач в научно-технической сфере, чем их изменение, либо организацию выполнения в каком-то ином формате.

Государственный остракизм самого статуса характеризуется тем обстоятельством, что термин «наукоград», появившийся еще в 1991 г. [1], не вошел даже в первую редакцию федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» 1996 г. Преодолевая вето Президента РФ [2], статус «наукоград» был законодательно введен только в 1999 г. – с большим опозданием, когда острая фаза кризиса начала 1990-х гг. осталась далеко позади и страна переживала уже последствия финансового кризиса 1998 г. Таким образом, статус «наукоград» не реализовал свою антикризисную функцию в отличие, например, от статуса «государственный научный центр», который сохранился до сих пор и дает налоговые льготы организациям-обладателям.

Экономические кризисы, застой и «тучные годы» сменяли друг друга, а государственное внимание к официально признанным 13 наукоградам по-прежнему ограничивается весьма скромными, но периодическими субсидиями на развитие инфраструктуры. Эти «откупные», конечно, никогда не были для городских бюджетов лишними средства, но они совершенно не имеют принципиального значения ни по объему, ни по целям расходования. Можно сказать, что такие транши являются «дежурным светом», позволяющим видеть состояние дел в этих городах и окончательно не бросить «чемодан без ручки».

По поводу дальнейшего развития наукоградов управленческая мысль находится в патовом положении. Ни сами города, ни научное сообщество, ни система управления не могут сформулировать четкие цели и задачи. Имеющиеся программы социально-экономического развития наукоградов не содержат принципиальной новизны по сравнению с аналогичными документами других городских округов. Если не говорить об ожидаемых от наукоградов результатах и сосредоточиться только на расходах, не получается даже ответить на, казалось бы, простой вопрос: «Признавая целесообразность дальнейшей государственной поддержки наукоградов, какой объем средств

является для этого необходимым и достаточным и на каком периоде времени?».

Тупик заключается в том, что наукограды ошибочно отнесены к государственной научно-технической политике, поскольку у государства для них нет стратегических задач и эти задачи, скорее всего, уже никогда не появятся. В условиях «нулевого» научного целеполагания наукограды неизбежно должны стать объектами государственной региональной политики, которая строится на принципах, совершенно отличающихся от подходов, традиционно применяемых в развитии и эксплуатации сектора исследований и разработок.

Столкновение вокруг наукоградов государственной научно-технической и региональной политики продуцирует конфликт целей государственной поддержки наукоградов. Какое состояние города следует считать успешным: многопрофильный город, сохранивший свой научно-производственный комплекс, но по формальным признакам утративший статус «наукоград«; либо моногород, сберегший этот статус и поэтому остающийся в зоне риска, а, следовательно, и «вечным» реципиентом дальнейшей государственной поддержки. Такие альтернативы обозначались в докладе [3] еще 9 лет назад, но в то время выбор направления был скован короткой историей в отличие от сегодняшнего дня.

Наукоград должен экономически и по возможности географически расширяться с приращением потенциала без потери НПК. Будет ли за экономическим ростом стоять инновационная или традиционная продукция, принципиального значения не имеет, хотя бы даже в силу того, что свойство «инновационная» является неустойчивым и субъективным. Расширение экономики города обеспечит дополнительную работу для его научного комплекса. В итоге, экстенсивное развитие наукограда сделает невозможным соблюдение его идентифицирующих формальных критериев, и именно это будет подтверждать движение вперед.

Краткая характеристика объекта исследования

В настоящее время в России 13 городов имеют статус «наукоград»: Бийск, Королев, Жуковский, Обнинск, Мичуринск, Реутов, Дубна, Фрязино, Троицк, Протвино, Черноголовка, Пущино, Кольцово (по убыванию численности населения). Для Петергофа статус наукограда с 2012 г. не продлевался. Суммарная численность населения наукоградов едва превышает 1 млн человек. Официальная статистика научного потенциала, сконцентрированного в наукоградах, отсутствует, однако опираясь на критерии наукоградов, можно прийти к выводу, что из 1 млн чел. не менее 100 тыс. человек заняты в организациях научно-производственного комплекса городов (научные организации и вузы различной ведомственной принадлежности, производственные предприятия). В масштабах страны доля работников организаций научно-производственного комплекса наукоградов является незначительной.

За 10 лет с 2005 по 2014 г. включительно из средств федерального бюджета на поддержку наукоградов было израсходовано 8,5 млрд руб., или примерно 8,5 тыс. рублей на одного жителя. Нельзя сказать, что данных средств достаточно для существенных преобразований одновременно в 13 наукоградах, однако результаты от их использования должны быть все-таки осязаемыми.

Представленная на рис. 1 динамика расходов средств федерального бюджета иллюстрирует надувание, апогей и разрыв финансового «пузыря» наукоградов. Объяснить причины всплеска «благоволения» к ним в непростых 2007–2009 гг. представляется затруднительным. Одна из гипотез – это эффект бюджетной инерции, когда вектор финансирования, сформированный в «тучные годы», сохранился до 2009 г. Других более конструктивных предположений не возникает, поскольку крупных проектов государственного значения в тот период не инициировалось и наукограды продолжали жить своими инициативами.

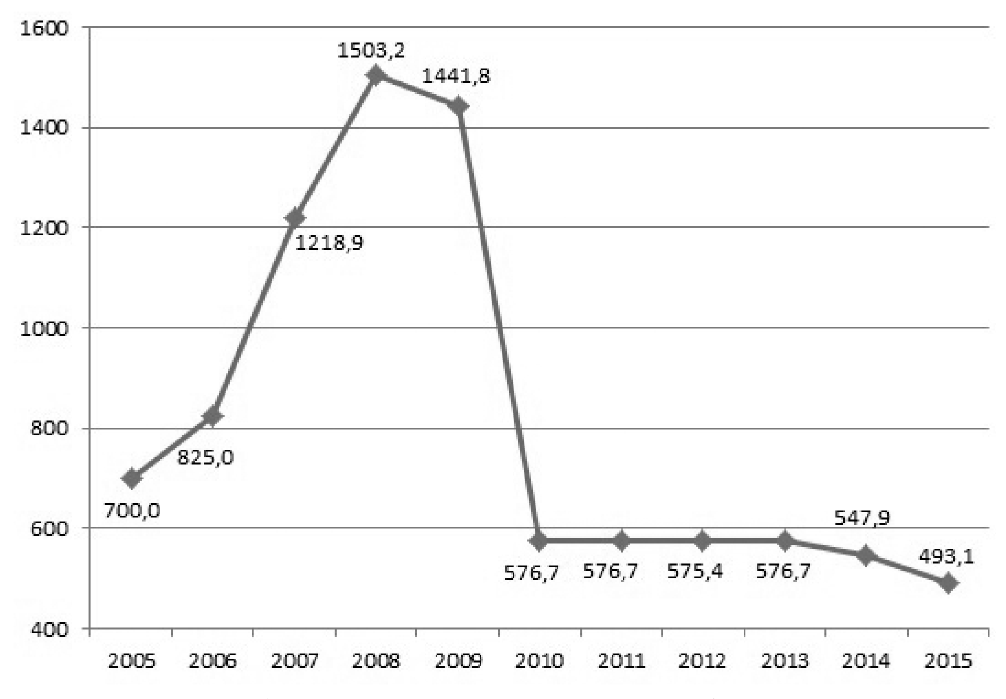


Рис. 1. Динамика расходов федерального бюджета на поддержку наукоградов в 2005–2015 гг., (млн руб. в ценах соответствующих лет)

Проблемам развития каждого наукограда может быть посвящено отдельное исследование. Наукограды крайне неоднородны с точки зрения профильных научно-технических направлений, обеспечения цепочки «генерация знаний – разработка технологий – коммерциализация» и уникальны в части доставшегося наследия советской науки и промышленности, факторов долгосрочного экономического роста

и текущих социально-экономических показателей. Например, агломерационные процессы вокруг Москвы предоставили г. Королеву беспрецедентную для наукоградов возможность присоединить в 2014 г. территории соседнего города Юбилейный. Двумя годами ранее Троицк вошел в состав Москвы и номинально получил также беспрецедентные возможности для развития. Дубна стала единственным наукоградом, в котором образована технико-внедренческая особая экономическая зона. Поселок городского типа Кольцово можно считать филиалом новосибирского академгородка, а размещенный на его территории ГНЦ ВБ «Вектор» является уникальным учреждением, от благополучия которого напрямую зависит национальная безопасность. Жуковский укрепил свое научное реноме созданием НИЦ «Институт имени Н. Е. Жуковского». На фоне демографически растущих подмосковных наукоградов Мичуринск Тамбовской области отличается снижением численности своего населения. Приведенный перечень эксклюзивный событий и явлений вокруг наукоградов далеко не исчерпывающий.

Накопленное число публикаций по вопросам развития наукоградов исчисляется сотнями, и в подавляющем большинстве из них наукоградам из года в год выписываются серьезные авансы, которые они устойчиво не оправдывают. Основание для появления нового подхода в государственной политике по развитию наукоградов дают результаты анализа проведенных реформ.

Наукограды в государственной научно-технической политике: метаморфозы подходов и идейный «застой»

Наука и развитие научно-технического потенциала является предметом совместного ведения государства и бизнеса. Степень участия сторон в этой сфере характеризует структура затрат на исследования и разработки, источником которых являются средства федерального бюджета и предпринимательского сектора.

Являясь муниципальным образованием, наукоград как оболочка размещенного в нем научно-технического потенциала отвечает за поддержание и развитие инфраструктуры. Однако город объективно испытывает дефицит ресурсов, поскольку научная деятельность основных его резидентов по своей сути является некоммерческой. В этом контексте регулярная помощь городским бюджетам из федерального бюджета выглядит, с одной стороны, естественным, но, с другой стороны, бесперспективным инструментом поддержки.

В работах по проблемам развития наукоградов высказывались предложения о том, что свою лепту должен вносить регион, например, льготами по региональным налогам [4], финансированием наукоградов из регионального бюджета [5]. Однако развитие науки не входит в круг интересов среднестатистического субъекта РФ, за исключением случаев, когда эта наука работает как бизнес. Подтверждением данного

тезиса выступает структура затрат на исследования и разработки, из которой становится ясна минимальная роль региональных бюджетов.

История статуса «наукоград» и этапность в его нормативно-правовом регулировании до начала 2010-х гг. подробно описана в целом ряде работ, например, [1], [3], [5]. Подчеркнем только, что именно указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1171 перевел наукограды из режима общественного обсуждения в управленческую плоскость.

Важно отметить, что в первоначальной редакции федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» вообще не упоминались какие-либо критерии наукоградов, которые в настоящее время стали камнем преткновения. Статус «наукоград» присуждался указом Президента РФ на период до 25 лет, фактически имел силу временного почетного ордена для муниципального образования без реального наполнения и каких-либо льгот. Об этом, в частности, свидетельствует оставшаяся только на бумаге заявленная возможность разработки и утверждения федеральной целевой программы для развития каждого наукограда (ч. 2 ст. 8 закона).

В 2004 г. в закон о наукоградах вносятся существенные коррективы: статус присваивается Правительством РФ на любой удобный срок от 5 лет, впервые появляются критерии наукоградов, а в качестве реальной меры государственной поддержки – субвенции из федерального бюджета, заменившие для наукоградов ранее обещанные ФЦП. На этом принципиальные решения в отношении наукоградов и завершились, а дальнейшие изменения в закон вплоть до 2013 г. включительно носили технический характер. В частности, произошла замена «субвенций» на «межбюджетные трансферты», что никак не меняет суть государственной поддержки.

В научной литературе отмечаются слабые места применяемого Минфином России весьма упрощенного подхода к определению для наукоградов размеров межбюджетных трансфертов, исходя из численности их постоянного населения (рис. 2), согласно постановлению Правительства РФ от 22.12.2007 № 917, игнорируя размер территории городских округов и состояние инфраструктуры.

По-прежнему скрыты принципы определения общего размера государственной поддержки. По косвенным признакам можно предположить, что Минфин России исходит не из какой-либо реальной потребности наукоградов в капиталовложениях, которую еще надо обосновать и подтвердить, а ориентируется на суммарный размер бюджетов наукоградов. В пользу этой гипотезы свидетельствуют приведенные в статье [6] данные о доле межбюджетных трансфертов наукоградам в их бюджетах, которая, как правило, стабильна и по выборке не превышает 10 %, за исключением Мичуринска (11 % в 2010 г.). В части использования средств государственной поддержки автор в той же работе [6] фиксирует низкую долю затрат наукоградов на развитие инновационной инфраструктуры, рассматривая это как системный эффект.

Помимо закона и принятых в его исполнение постановлений Правительства РФ, наукограды фигурируют в нормативно-правовых актах

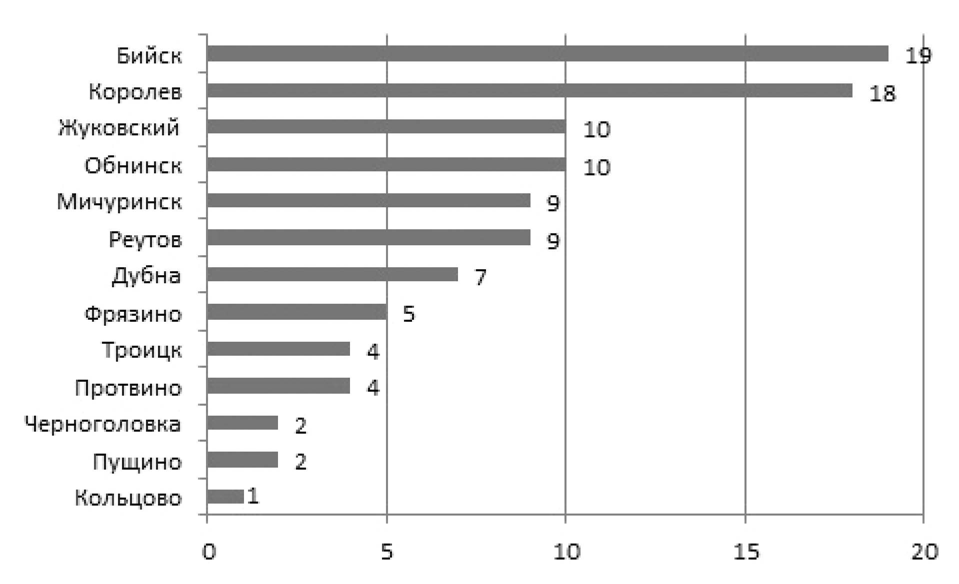


Рис. 2. Доля наукоградов в объеме средств государственной поддержки, % (рассчитано исходя из численности постоянного населения на 1 января 2014 г.)

федерального уровня, регулирующих вопросы привлечения квалифицированной иностранной рабочей силы (постановление Правительства РФ от 06.02.2012 № 93), а также вопросах жилищного строительства и помощи заемщикам ипотечных жилищных кредитов (постановления Правительства РФ от 25.10.2012 № 1099 и от 20.04.2015 № 373 соответственно). В целом же, укорененность этого статуса в российской правовой системе является неглубокой.

В контексте обзора трансформации государственной политики в отношении наукоградов нельзя обойти вниманием инициативу депутатов Государственной Думы о принятии в 2013 г. федерального закона «О статусе академгородков в Российской Федерации». Эта идея середины 1990-х гг. [7] снова была поднята на флаг практически за несколько месяцев до анонсирования реформы государственных академий наук и принятия в сентябре 2013 г. соответствующего федерального закона.

По сути академгородок позиционировался как подвид наукограда и занимал место «города в городе». Такая конструкция муниципальной «матрешки» изначально была весьма уязвима не только юридически, но и идеологически, поскольку противоречила принятому решению разделить в государственных академиях наук собственно научно-исследовательскую деятельность и хозяйственные функции. Анализируя с сегодняшних позиций развитие событий 2-летней давности, законопроект об академгородках стратегически опоздал, был обречен на неудачу и, в итоге, не был допущен даже к первому чтению. Хотя возможна и версия, что эта законодательная инициатива стала жестом отчаяния и напоминанием о том, что академии активны и дальновидны.

Таким образом, с 2004 г. и до недавнего времени наукограды оставались забытыми в государственной научно-технической политике, погрузившись в уютный застой. Ежегодно выделяемые средства государственной поддержки благополучно осваивались, формировались отчеты об их использовании. Содержательных научных результатов с наукоградов никто не спрашивал и был не вправе спрашивать, и подобная государственная благотворительная деятельность в отношении наукоградов могла продолжаться до тех пор, пока такое положение вещей устраивало ответственный федеральный орган исполнительной власти – Минобрнауки России или высшее руководство страны.

Март 2011 г. ознаменовался совещанием в Томске с участием первых лиц государства по вопросам перспективного развития наукоградов, однако дальше высказанных мнений о необходимости сохранить, использовать накопленный потенциал и внедрить «конкурсные принципы», дискуссия не продвинулась [8]. Синхронизируясь с системой государственного управления, активизировался Союз развития наукоградов России. Прозвучали предложения вдохнуть в наукограды новую жизнь, организовав в них парки научных открытий для детей и молодежи, выполняющих образовательные, просветительские, популяризаторские функции [9]. Позднее было выдвинуто предложение образовать в каждом наукограде классический университет [10]. Тем не менее, заданный совещаниями импульс означал необходимость каких-то изменений в государственной политике по развитию наукоградов.

Формально, новой вехой в государственной политике по развитию наукоградов стал федеральный закон от 20.04.2015 № 100-ФЗ, который «модернизировал» критерии и порядок присвоения статуса наукограда. Закон вступает в силу с 1 января 2017 г., что оставляет достаточно времени для его осмысления и, при необходимости, внесения изменений.

Проведенный анализ нововведений, появившихся благодаря закону № 100-ФЗ, позволил сделать вывод о безыдейности проведенной «мини-реформы» и неадекватном позиционировании наукоградов.

Во-первых, закон продолжает стратегическую линию развития наукоградов в русле государственной научно-технической политики, однако при этом не уделяет никакого внимания механизму целеполагания для наукоградов из области приоритетных направлений развития науки, технологий и техники. В этом смысле новый закон поддержал режим «топтания на одном месте». Учитывая характер дискуссии по определению приоритетных направлений, прошедшей 23 июня 2015 г. на президентском Совете по науке и образованию, задача определить роль наукоградов в реализации этих приоритетов будет решаться очень не скоро.

Несмотря на то, что первая версия утвержденных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники датировалась 2002 г., за прошедшие 13 лет механизм реального вовлечения наукоградов в работу по приоритетам не был сформирован.

Во-вторых, документ укрепил ведомственный интерес, наделив Минобрнауки России новыми полномочиями по согласованию разрабатываемых в обязательном порядке стратегий социально-экономического

развития наукоградов. Совершенно очевидно, что такой заход является вторжением Минобрнауки России на чужую «поляну», а именно в вопросы развития территорий, которые никак не относятся к ведению министерства.

В-третьих, подверглись ревизии критерии научно-производственного комплекса наукоградов (далее – НПК) без какой-либо яркой идеи, обосновывающей изменения, а также требования к организациям, входящим в НПК. Так, вместо двух критериев НПК были введены уже три критерия. Их обоснованность, необходимость и достаточность вызывает скептицизм.

В табл. 1 представлены результаты сопоставления текущего и нового перечня критериев, идентифицирующих НПК.

Таблица 1. Результаты сопоставления критериев НПК наукоградов

Критерий	**В действующей редакции закона № 70-ФЗ**	**В редакции закона № 100-ФЗ**
Доля численности работающих в организациях НПК в общей численности работающих на территории муниципального образования	не менее 15%	не менее 20 % (не учитывая занятых в организациях городской инфраструктуры)
Доля стоимостного объема научно-технической продукции в общем объеме продукции всех хозяйствующих субъектов муниципального образования*	не менее 50%	-
Доля основных фондов, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, в общем объеме основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы*	не менее 50%	-
Доля исследователей и ППС в общей численности занятых в научно-производственном комплексе наукограда	-	не менее 20 %
Для оборота организаций ПНК и их инвестиций в основной капитал и основные средства для производства высокотехнологичной промышленной продукции и инновационных товаров в общем объеме продукции всех хозяйствующих субъектов муниципального образования (кроме организаций городской инфраструктуры).	-	не менее 50 %
Период действия статуса	от 5 лет	15 лет

* должно соблюдаться хотя бы одно из условий.

Данные табл. 1 свидетельствует об ужесточении требований к наукоградам в части доли работников, занятых в НПК (показатель № 1) – планка поднялась с 15 % до 20 %. Учитывая, что базы при определении указанных значений являются разными (учет/неучет занятых в организациях городской инфраструктуры), установленный прирост не является существенным.

Одновременно с этим были смягчены экономические требования к НПК наукограда, что выразилось в замене действующих альтернативных показателей № 2 и № 3 на параметр № 5 (табл. 1). Фактически, параметр № 5 оперирует суммой оборота и инвестиций, что дает возможность завысить значение критерия по сравнению с показателем № 2. С одной стороны, капиталовложения организаций НПК наукограда рассматриваются как подтверждение их долгосрочных намерений развиваться, однако, с другой стороны, инвестиции – это очень удобный инструмент для манипулирования, особенно в период отчетности и подтверждения статуса наукограда.

Следует подчеркнуть, что в будущей редакции закона о наукоградах формулировка критерия № 5 (табл. 1) оперирует нормативно не закрепленными терминами «высокотехнологичная промышленная продукция» и «инновационные товары». Чем содержательно эти новые слова отличаются друг от друга, а также от закрепленного в законе о науке определения «научно-техническая продукция», остается неизвестным. Данное обстоятельство указывает на неработоспособность вновь введенных критериев НПК наукограда.

В определении критериев, предъявляемых к наукограду, закон совершенно упускает из виду их абсолютные значения, например, численность работающих в организациях НПК наукограда. Безусловно, принцип «мал золотник, да дорог» никто не отменял, однако в современной науке он легко может трансформироваться в известное правило «один в поле не воин».

В завершении анализа критериев НПК наукограда возникает вопрос о том, какой смысл законодатель вкладывает в критерий «Доля исследователей и ППС в общей численности занятых в научно-производственном комплексе наукограда». По всей видимости, критерий должен отражать собственно научно-образовательную составляющую в НПК наукограда, обособленную от производственного комплекса. Не занимаясь вопросом о том, насколько адекватно минимальное значение критерия (20 %), подчеркнем, что выполнить новое требование не составляет большого труда, организовав массовое совместительство в научных организациях и вузах (если такие имеются) под минимальную заработную плату. Таким образом, в целях формирования отчетности наукограда один и тот же работник может быть учтен трижды: в корпоративной науке производственной организации, в научном учреждении и вузе.

Результаты анализа показывают, что проведенное жонглирование критериями НПК наукограда не содержит в себе конструктивный подход и не предполагает качественные сдвиги в позиционировании наукоградов как целостных субъектов научно-технической деятельности. Условность

критериев, представленных в табл. 1, подчеркивает и тот факт, что такие города как, например, Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Томск, Казань, бесспорно, относятся к наукоградам de facto невзирая на выдуманные формальные признаки.

На наш взгляд, перечень критериев НПК наукограда без реализуемого стратегического научно-технического проекта лишен смысла и технически может быть весьма вариативен. Из материалов интервью одного из разработчиков закона [11] следует, что новая редакция критериев прошла согласование с Союзом развития наукоградов России, и поэтому ее можно признать вполне безопасной для сложившегося status quo. В данном случае безопасность тождественна застою.

Претерпели некоторые изменения и требования к организациям, относящимся к НПК наукоградов. Основное изменение заключается в расширении их состава за счет включения малых инновационных предприятий, образуемых вузами и научными учреждениями, а также организаций, «осуществивших полностью или частично приготовления, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров». Как и в случае с критериями НПК, последняя группа организаций является весьма проблемной для идентификации, и ее учет позволяет наукоградам раздувать НПК до нужных для комфортной отчетности значений.

Помимо критериев НПК наукоградов федеральный закон от 20.04.2015 № 100-ФЗ изменил формат их государственной поддержки. Так, сохраняющиеся межбюджетные трансферты будут распределяться не только исходя из численности постоянного населения («базовая» часть), но и на конкурсной основе. Таким образом, изложенное в работе [5] соответствующее предложение оказалось воплощенным.

При этом на конкурс будут выноситься отдельные мероприятия по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда. В законе детали проведения конкурсов не освещаются и отнесены к компетенции Правительства РФ. В п. 4 ст. 2.1 закона указаны цели мероприятий, подпадающих под конкурс: развитие НПК наукограда, в т. ч. малых и средних предприятий, реализация инновационных проектов, связанных с производством высокотехнологичной продукции и инновационных товаров, а также по традиции сохранение и развитие инфраструктуры города. Особую тревогу вызывают инновационные проекты. Вызывает удивление, что закон позволяет втягивать бюджетные средства в рисковый инновационный бизнес, замещая инвестиции самих инноваторов.

Включение конкурсного механизма государственной поддержки наукоградов обнажило традиционно применяемый в Минобрнауки России принцип сочетания конкурсного и внеконкурсного финансирования научных исследований. В частности, этот подход к распределению средств между наукоградами повторяет механизм формирования государственного задания в сфере науки, которое условно делится на базовую и конкурсную части. Кроме того, конкурсная часть государственной поддержки наукоградов сильно напоминает изжившую себя систему

конкурсного отбора проектов в Инвестиционном фонде Российской Федерации, которым занималось Министерство регионального развития России до своего упразднения. С 2014 г. курировать фонд стало Минэкономразвития России. Данные Государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации, показывают неэффективность фонда как инструмента государственной политики. Это подтверждается систематическим невыполнением по многим проектам инвестиционных обязательств со стороны инвесторов (концессионеров). Данная проблема является хронической, и ситуацию пока не получается переломить.

Таким образом, переформатирование государственной поддержки наукоградов не только добавило бюрократической нагрузки на выделение средств, но и обременила их предпринимательским риском из-за участия в инновационных проектах.

Опираясь на изложенные аргументы в отношении федерального закона от 20.04. 2015 № 100-ФЗ, можно сделать вывод о его бесполезности и даже контрпродуктивности для прогрессивного развития наукоградов, в связи с чем рекомендуется признать его утратившим силу.

В конечном итоге, перманентная неспособность эффективной работы с наукоградами в рамках государственной научно-технической политики ставит вопрос об адекватности их отнесения именно к объектам научно-технической политики. Альтернативным направлением развития наукоградов является государственная региональная политика. Возможности, которые при этом открываются для наукоградов, будут рассмотрены в следующем разделе.

Наукограды в государственной региональной политике: мероприятия для их ренессанса

Перед тем, как перейти к рассмотрению места наукоградов в государственной региональной политике и вариантов работы с ними, несколько слов следует сказать о сегодняшнем тренде в пространственном экономическом развитии России.

До середины 2000-х гг. в России «красной линией» проходил принцип экономического равенства регионов, как ответная реакция на разрушительный лозунг 1990 г. «берите суверенитета, сколько сможете проглотить» и последовавший за ним парад независимости территорий. Исключения из правила составили зона экономического благоприятствования «Ингушетия», оставившая сомнительный след в истории, а также ныне действующие особые «внеконкурсные» экономические зоны в Магаданской и Калининградской областях (с 1999 г. и по 1996 г. соответственно). Существование последних продиктовано больше политическими и геополитическими факторами, чем экономическими причинами.

Стратегическая неконструктивность универсальности экономического статуса регионов к 2005 г. начала преодолеваться. Федеральный

закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ стал прецедентом, дав жизнь промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным, а немного позднее и портовым особым экономическим зонам. Вслед за этим возникли игорные зоны (конец 2006 г.), зоны территориального развития (конец 2011 г.), установлен особый правовой режим на территориях Республики Крым и Севастополя (2014 г.), на Дальнем Востоке учреждены территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск», «Хабаровск», «Надеждинская» (2015 г.). Следует подчеркнуть, что с течением времени географические границы особых юрисдикций расширяются от отдельных земельных участков до территорий целых муниципальных образований и субъектов РФ.

Таким образом, стратегический вектор экономического развития территории России состоит в том, что страна превращается в одну большую, но неоднородную особую экономическую зону, как лоскутное одеяло, состоящее из разнообразных зон и территорий с дифференцированным налоговым и таможенным режимом. Если воспринимая наукограды как объект государственной региональной политики, то они должны четко встраиваться в это магистральное направление. Такой сценарий является, по крайней мере, потенциально более перспективным, чем следование в фарватере государственной научно-технической политики с «нулевым» целеполаганием. Все основания для такого встраивания наукограды имеют.

В государственной региональной политике существует близкий аналог наукограда. Это моногорода. Ключевое отличие наукограда от классического моногорода состоит в том, что наукоград – это моногород преимущественно некоммерческого вида деятельности. Справедливости ради стоит отметить, что государственная региональная политика оказалась не более проворной и эффективной, чем государственная научно-техническая политика. Этот тезис легко подтверждается примером работы с теми же моногородами. Проблема моногородов тревожит федеральные власти с начала 1990-х гг. и обострялась вплоть до включения ручного антикризисного управления, о чем свидетельствует известный пример волнений в Пикалево 2009 г. Тем не менее, на федеральном уровне системно и вплотную моногородами занялись только в начале 2010-х гг.

Утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 критерии моногородов в высокой степени коррелируют с действующими критериями НПК наукоградов. Это требование к масштабу занятого населения, а также виду деятельности, который для наукограда и моногорода может стать идентичным, если научно-техническую продукцию отождествить с какой-либо промышленной продукцией. По численности городского населения сегодняшние наукограды с запасом превосходят установленный минимум для моногородов (табл. 2).

Таблица 2. Критерии моногородов

Критерий	Значение
Численность постоянного населения муниципального образования	более 3 тыс. чел.
Доля работников одной из организаций (нескольких организаций), осуществляющих на территории муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности (или в рамках единого производственно-технологического процесса) в общей численности работников всех организаций муниципального образования	не менее 20 %
Осуществление градообразующими организациями деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции	+

Оглядываясь назад, наукограды имели высокие шансы получить импульс к развитию в рамках государственной региональной политики еще 10 лет назад – в 2005 г., когда только-только вырастал тренд создания особых экономических зон. В терминологии особых экономических зон (далее – ОЭЗ) наукоград можно рассматриваться как сплав технико-внедренческой и промышленно-производственной ОЭЗ. Тем не менее, выданный федеральной властью шанс смог ухватить только г. Дубна, организовав технико-внедренческую зону. К сожалению, сегодня не доступны сведения об участии остальных наукоградов в первых конкурсах на учреждение особых экономических зон, но, как бы там ни было, пересечение государственной научно-технической и региональной политики в итоге оказалось очень незначительным с точки зрения структурных сдвигов в развитии наукоградов.

Насколько значимой стала для Дубны особая экономическая зона? Прежде всего, площадь ОЭЗ занимает всего лишь 178 га, или 2,5 % территории Дубны. По данным отчета Минэкономразвития России, с момента создания и до 2012 г. включительно в ОЭЗ зарегистрировано 88 организаций-резидентов, создано немногим более 1000 рабочих мест. В масштабах города это около 3% от всей численности занятых. Общий объем инвестиций организаций-резидентов за рассматриваемый период составил 2 млрд руб., что в 5 раз меньше объема инвестиций в инфраструктуру ОЭЗ из бюджетов всех уровней (табл. 3). Вместе с тем, серьезность объема бюджетных инвестиций подчеркивает тот факт, что накопленным итогом он почти в 16 раз превышает объем средств, поступивший по линии поддержки наукоградов за 2005–2012 гг.

Сравнительный анализ показателей функционирования технико-внедренческих ОЭЗ позволяет сделать вывод о том, что этот проект для Дубны имеет, прежде всего, социальное значение, обеспечивая работой население города. Подчеркнем, что по всем показателям у ОЭЗ Дубны имеется отставание от плана развития, а по объему инвестиций резидентов и по объему их налоговых платежей это отставание является существенным. Сопоставив степень невыполнения планов

ОЭЗ «Дубна» и других зон технико-внедренческого типа (Москва (Зеленоград), Санкт-Петербург, Томск), нетрудно прийти к выводу, что в Дубне проект особой экономической зоны фактически провалился.

Таблица 3. Показатели функционирования технико-внедренческих ОЭЗ

Показатель	Москва (Зеленоград)	Санкт-Петербург	Томск	Дубна
Количество зарегистрированных резидентов*, ед. (выполнение плана, %)	35 (70)	33 (83)	58 (89)	88 (88)
Число рабочих мест*, ед. (выполнение плана, %)	794 (72)	435 (116)	1085 (99)	1036 (86)
Объем инвестиций резидентов*, млрд руб. (выполнение плана, %)	2162 (54)	2337 (85)	3708 (106)	2068 (64)
Объем выручки от продаж продукции*, млн руб.	5563	2600	2500	470
в том числе, за 2012 г.	1176	930	1400	290
Объем инвестиций из бюджетов всех уровней на создание инфраструктуры*, млрд руб.	20 037	7131	11 397	10 159
Объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней за 2012 г., млн руб. (выполнение плана, %)	279 (186)	905 (16 750)	206 (258)	112 (37)
Объем таможенных платежей резидентов за 2012 г., млн руб.	-	380	4	-
Объем использованных налоговых льгот и льгот по уплате таможенных платежей*, млн руб.	140	52	551	93
Период возврата бюджетных инвестиций, лет	72	8	55	91
Период возврата инвестиций резидентов, лет	2	3	3	7

* на конец 2012 г., нарастающим итогом с начала функционирования ОЭЗ.

Источник: Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 г. и за период с начала функционирования особых экономических зон Минэкономразвития России.

Пример относительной успешности особой экономической зоны показывает Зеленоград, который можно считать de facto наукоградом, административно «прилепившимся» к Москве. Несмотря на то, что по объему инвестиций резидентов Зеленоград еще в меньшей степени выполняет план, финансовые показатели ОЭЗ выглядят лучше: объем выручки от продаж продукции в 4 раза больше, чем в Дубне, а по объему налоговых платежей имеется превосходство в 2,5 раза. Конечно, Зеленоград как объект для сравнения с Дубной не является идеальным из-за своей принадлежности к российской столице. Санкт-Петербург и Томск – еще менее удачный выбор для корректных сопоставлений, однако научный потенциал этих городов не нуждается в подтверждении, хотя они формально к наукоградам и не относятся.

Рассмотрим окупаемость бюджетных инвестиций в инфраструктуру ОЭЗ и возврат инвестиций резидентов. При «заморозке» бюджетных инвестиций на достигнутом уровне и сохранении неизменным годового объема налоговых платежей срок возврата вложенных бюджетных средств для ОЭЗ Дубны составит 90 лет (без учета инфляционного фактора). Аналогичный контрольный показатель для Москвы, Санкт-Петербурга и Томска принимает значения 72, 8 и 55 лет соответственно. Проблемность финансовой модели ОЭЗ Дубны характеризует и период возврата инвестиций организаций-резидентов, определенный как отношение их объема к годовому размеру выручки. Для Дубны значение этого показателя составило 7 лет против 2–3 лет в других техническо-внедренческих зонах (табл. 3).

Основными факторами низких коммерческих результатов ОЭЗ Дубны является географическая периферийность города, а также дисциплинарная специфика НПК, мало ориентированного на коммерчески успешные продукты с большим объемом спроса. Важно подчеркнуть, что Зеленоград как часть Москвы, Томск и тем более Санкт-Петербург свободны от этих ограничений.

В настоящее время государственная региональная политика вооружена реально двумя инструментами антикризисного развития моногородов, которые вполне могут быть применены в отношении наукоградов.

Первый инструмент – **Фонд развития моногородов**, основная задача которого сделать город экономически многопрофильным за счет поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории муниципального образования. Поддержкой градообразующих предприятий Фонд, как правило, не занимается.

Логика конкурсной части государственной поддержки наукоградов несколько иная. Во-первых, конкурсный отбор мероприятий и обеспечение их финансирования фактически присваивает функции фонда без его институционального образования, что в современных условиях «вываливается» из принятого формата государственной поддержки. Во-вторых, бюджетные средства планируется направлять на проекты по сохранению «наукоградовости», целесообразность которой не очевидна и ее не предполагается никак оценивать и доказывать.

Работа Фонда с наукоградами должна быть направлена на экстенсивный рост их экономики, при этом адресная поддержка организаций НПК исключается. С течением времени экономический рост приведет к ослаблению монопрофильности города и статус наукограда по формальным признакам будет невозможно подтвердить. Противники этой формы работы могут начать апеллировать к разрушению НПК, однако именно кризис становится для наукоградов реальной угрозой, а не экономический рост. Чтобы начать реализовать фондовую поддержку, наукограды следует, прежде всего, квалифицировать в нормативно-правовых актах как моногорода.

Второй инструмент – **территория опережающего социально-экономического развития**. Этот инструмент был учрежден федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ, а постановлением Правительства

Российской Федерации от 22.06.2015 № 614 были утверждены особенности его применения к моногородам. В частности, территория опережающего развития охватывает весь город, а не его мизерную часть, как технико-внедренческие ОЭЗ.

Суть территории опережающего развития, как и особых экономических зон, заключается в формировании корпуса резидентов из числа организаций, как зарегистрированных в городе, так и вновь регистрируемых, которые получают налоговые льготы (в частности, по налогу на прибыль, ст. 284 Налогового кодекса РФ). Статус резидента обязывает организации заключать содержащие инвестиционные обязательства соглашения об осуществлении деятельности с региональными органами государственной власти. Срок, на который создается территория опережающего развития в моногородах (10 лет), сопоставим с периодом действия статуса «наукоград».

Резидентами территории опережающего развития, очевидно, не станут государственные научные организации и вузы наукоградов, но производственные предприятия, имеющие стратегии развития, могут воспользоваться этой возможностью. Подчеркнем, что, как и в случае с фондом, успех территории опережающего развития приведет к многопрофильности города и утрате статуса «наукоград». Развитие его производственного сектора повысит востребованность местной науки.

Фонд развития моногородов и территория опережающего развития представляются взаимодополняющими инструментами. Тем не менее, выбор одного из инструментов, либо пропорции в применении обоих, должен быть обусловлен текущим состоянием наукоградов и прогнозом на краткосрочную перспективу. По нашему мнению, фондовая поддержка инвестиционных проектов организаций наукоградов целесообразна в условиях социально-экономического кризиса в городе или предкризисной ситуации. На траектории стабильного развития превращение наукограда в территорию опережающего развития становится наиболее адекватным шагом.

Следует отметить, что в настоящее время Минобрнауки России не проводит мероприятия по мониторингу и оценке социально-экономической ситуации в наукоградах. Более того, принятый федеральный закон № 100-ФЗ не обязывает это делать и впредь. Проводя параллели с государственной региональной политикой, для моногородов следует установить шкалу их социально-экономического состояния, аналогичную категориям моногородов, определенных постановлением Правительства РФ от 29.07.2014 № 709: категория 1 (сложное положение), категория 2 (есть риски ухудшения) и категория 3 (стабильное положение).

Вместе с тем, возможна и естественная эволюция наукограда в многопрофильный город. Например, присоединение Троицка к Москве и дальнейшее его социально-экономическое освоение в конечном итоге приведет к утрате им статуса «наукоград».

Теоретически существует и **«фискальный» вариант поддержки** наукоградов, который состоит в перераспределении налоговых доходов

между уровнями бюджетной системы. Предоставление посредством такого механизма дополнительных финансовых ресурсов городским властям достаточно проблемно обременить какими-либо обязательствами по целевому использованию средств.

Для наукограда донорами могут выступать либо федеральный, либо региональный бюджет. Фактически, сегодняшние межбюджетные трансферты наукоградам из федерального бюджета – это одна из форм фискального варианта, но с фиксированным объемом и адресным его использованием (рис. 1).

Реализация сценария, когда федеральный бюджет уступает долю налоговых доходов наукограду (без ограничения по размеру), в ближайшее время невозможна. В России принято и неукоснительно выполняется политическое решение о запрете на пересмотр распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, в результате которого возникнет перелив средств из федерального бюджета в бюджеты регионов и муниципальных образований.

Для региональных властей наука не является приоритетом в силу наличия других забот. Предоставление организациям НПК наукоградов льгот по региональным налогам только сократит бюджетных доходы, а существенного влияния не окажет. Практика показывает, что финансовые ресурсы регионального бюджета могут и будут подключаться, когда речь идет об инструментах государственной региональной политики, применяемых в отношении наукоградов.

Таким образом, пробуксовывающие меры государственной научно-технической политики, с одной стороны, и новые возможности для развития наукоградов в рамках государственной региональной политики, с другой стороны, ставят проблему выбора стратегии развития наукоградов: либо нагружать города заданиями, проистекающими из стратегических проектов государственного значения с исчерпывающим финансированием, либо работать с наукоградами как моногородами, нуждающимися в новых точках экономического роста, с перспективой прекращения их статуса, но сохранением научно-производственного потенциала.

Государственная значимость наукоградов достаточна велика, чтобы вопрос о векторе их долгосрочного развития стал предметом обсуждения и был решен на одном из ближайших заседаний президентского Совета по науке и образованию.

Литература

1. *Капицин В.* О некоторых правовых аспектах развития наукоградов в России // Самоуправление. 2012. № 5.
2. Наукоград, академгородок, наукополис… (интервью с Красниковым Н. Г.) // Власть. 2013. № 6.
3. Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития» Комитета по вопросам местного самоуправ-

ления Государственной Думы Российской Федерации, 2006. URL: http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_B510AB7E-CA67-4B80-9C77-D8A8992A6DFA.html.

4. *Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П.* Наукограды и региональная политика льгот по налогу // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 2 (19).
5. *Глисин Ф. Ф., Разин В. Л., Хабарова Т. В*. Наукограды в современной экономике России // Инновации. 2011. № 2.
6. *Родюков С. В*. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации // Инновации и инвестиции. 2011. № 31 (214).
7. *Ляхов Н.* Академгородки станут академгородками // Власть. 2013. № 6.
8. Помощней бы! Премьер предложил поддерживать наукограды не затратно, но эффективно // Научно-информационный бюллетень Союза развития наукоградов России. 2011. № 1 (апрель).
9. Инновационное «кольцо» России (интервью с В. С. Сударенковым) // Аккредитация и образование, сентябрь 2011.
10. *Хозяинов М. С., Лузина Л. В., Ковалева Е. В*. Инновационные возможности развития образовательной деятельности на примере наукограда Дубна // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5.
11. *Горбатова А*. «Наукоград» – привычное название с новым содержанием, 17.04.2015. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=96353#.VZK3kWccR2M.